Comisión de Hacienda
Carpeta Nº 2570 de 2013

Versión Taquigráfica N° 1905 de 2013

MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS, ASOCIACIONES CIVILES SIN FINES DE LUCRO E INSTITUCIONES DEPORTIVAS

Extensión de los regímenes de facilidades dispuestos por las Leyes Nos. 17.963 y 18.607

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 30 de octubre de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Ana Lía Piñeyrúa, Vicepresidenta.
MIEMBROS:	Señores Representantes Alfredo Asti, Julio Fiordelmondo, Jorge Gandini, Gonzalo Mujica, Susana Pereyra, Alejandro Sánchez y Philippe Sauval.
INVITADOS:	Por el Ministerio de Economía y Finanzas, Director de la Asesoría Macroeconómica, economista Andrés Masoller, y asesora, economista Cecilia Lara. Por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Director Nacional de Seguridad Social, señor Roberto Baz, y asesor, doctor Ariel Nicoliello.

SEÑORA PRESIDENTA (Piñeyrúa).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Hacienda da la bienvenida a los representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el señor Roberto Baz, Director Nacional de Seguridad Social, y el doctor Ariel Nicoliello, asesor, así como al economista Andrés Masoller, Director de la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas.

Como ustedes saben, esta Comisión tiene a estudio el proyecto de ley titulado "Micro y pequeñas empresas, asociaciones civiles sin fines de lucro e instituciones deportivas.- Extensión de los regímenes de facilidades dispuestos por las Leyes Nos. 17.963 y 18.607". Ya la semana pasada los habíamos consultado al respecto, pero no tuvimos el tiempo suficiente. Estimamos necesario escuchar la opinión de ambas Secretarías de Estado.

Sin más, les cedo la palabra para que nos informen al respecto.

SEÑOR BAZ.- Gracias por recibirnos.

Este proyecto pretende otorgar facilidades de pago fundamentalmente a pequeñas empresas, muchas de las cuales fueron objeto de inclusión reciente -a partir del proceso de inclusión que hemos sostenido desde el año 2005- y que han ido quedando rezagadas en el pago de sus obligaciones; inicialmente, pagaron sus aportes en forma puntual, pero se han ido atrasando.

Se trata, básicamente, de asociaciones civiles sin fines de lucro, por ejemplo, asociaciones de jubilados, muchas de ellas -diría, la mayoría- del interior del país; de ONG; de clubes deportivos, que están nombrados específicamente y que vamos a considerar en un aparte.

Como verán, evitamos expresamente que la ley otorgue facilidades indiscriminadamente. ¿Por qué? Por una cuestión filosófica. El Poder Ejecutivo no tuvo ni tiene la voluntad de que, como ha sucedido reiteradamente en el pasado, se vote una ley de facilidades que implique un beneficio para los malos pagadores. De hecho, la Ley Nº 17.963, votada en el pasado período de Gobierno, si bien es cierto comprendía indiscriminadamente a todas las empresas, también establecía, al igual que este proyecto, un beneficio para los buenos pagadores. Es decir, quisimos y queremos expresamente diferenciar los malos pagadores de los buenos pagadores, incentivando a los buenos y no beneficiando indirectamente a los malos pagadores.

De manera que cuando se planteó la necesidad de este proyecto en función, precisamente, del colectivo que ya describí y que, sin duda, está dentro del empresariado débil, coincidimos con las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas en cuanto a que no debería comprender en forma indiscriminada a todas las empresas, sino que debía estar dirigido específicamente a las pequeñas empresas que tenían problemas para ponerse al día en el pago de sus aportes.

De manera que, en principio, el universo comprendido es el de las micro y pequeñas empresas y las entidades deportivas. Como ustedes saben, las entidades deportivas aportan por un ficto, por lo cual, además de otorgarles facilidades, porque en su mayoría, como todos sabemos, son "empresas" -entre comillas- manejadas muy irregularmente, muy displicentemente -tienen una exoneración de aportes patronales; por lo tanto, seguimos hablando, en este caso, de aportes personales-, se requería de un pasaje -lo cual se hizo con determinada paulatinidad- del ficto al aporte real. Ustedes comprenderán que tanto en el fútbol como en el básquetbol, que son los deportes que básicamente comprenden la mayor cantidad de deportistas profesionales -en nuestro país la profesionalidad radica en esos dos deportes-, en algunos casos, los sueldos están muy por encima del ficto por el que actualmente pagan. En el caso del fútbol, si bien hay un acuerdo entre la Mutual y la Asociación Uruguaya de Fútbol por el que se establecen sueldos mínimos para las Divisionales A y B, esos mínimos están por encima del ficto que se paga. Esto ha hecho que para esas "empresas deportivas" -entre comillas- el cambio siga siendo oneroso, importante, desde el punto de vista de la cuantía del aporte.

El segundo aspecto controvertido de este proyecto es la facultad que otorga al Banco de Previsión Social, igualándolo a la Dirección General Impositiva, en cuanto a la posibilidad de clausurar comercios, con aviso a la Justicia, que dispone de tres días para ratificar o rectificar esa clausura.

Lo que voy a decir seguramente ya ha sido dicho por los representantes del Banco de Previsión Social. En el pasado, el Banco disponía de una facultad similar, quizás no tan abarcativa como la que establece este proyecto; me refiero a la facultad de clausurar comercios en la temporada. Si la memoria no me falla, en el año 2011 se produjo una clausura y en el año 2012 se realizaron dos, lo que hace ver a las claras el alcance de esta disposición que se propone al Parlamento. No obstante, entendemos de rigor que el Banco de Previsión Social, en función de la naturaleza de los aportes que recoge, tenga facultades similares a las de la Dirección General Impositiva, especialmente en los comercios que funcionan en la temporada, ya que luego de que termina se hace difícil encontrarlos; son los mismos problemas que tenía antes la DGI-.

SEÑOR MASOLLER.- Proponemos este proyecto de ley como un instrumento que consideramos muy importante para lograr los objetivos de mayor formalización e integración de contribuyentes que en el pasado han tenido comportamientos fuera del sistema formal. Con este instrumento, se intenta incorporarlos a la formalidad.

Cuando se considera un proyecto de estas características, siempre se plantean los aspectos negativos que pueden provocar procesos de refinanciación sobre la capacidad futura de los contribuyentes en cuanto a seguir contribuyendo regularmente a los organismos recaudadores. Tenemos que ser sumamente cautelosos en el diseño de este tipo de instrumentos, que tiene sus ventajas, pero también puede generar percepciones de

riesgo que hagan que los contribuyentes dejen de mantenerse al día con sus obligaciones, en la medida en que pueden esperar refinanciaciones a futuro. A los efectos de evitar esto, el criterio rector que se siguió para la elaboración de este proyecto de ley fue no hacer una iniciativa general para todos los contribuyentes, sino acotarla a un colectivo muy reducido de micro y pequeñas empresas, ONG, instituciones deportivas o sin fines de lucro, que son las que se identifican y en esta coyuntura tienen particularmente los mayores problemas para reincorporarse al sistema formal. Hay que tener en cuenta que en estos ocho o diez años que han transcurrido desde la aprobación de la ley de refinanciación general, la economía uruguaya ha crecido en forma sostenida. Se ha registrado un proceso de formalización sustancial, el más importante que se tenga registro. Por lo tanto, no estamos identificando ningún problema general en toda la economía en materia de financiamiento. Ese no es el problema, sino todo lo contrario. Este instrumento busca continuar, profundizar, las políticas de formalización que este Gobierno ha encarado. En ese sentido, se acota la posibilidad de refinanciación a los contribuyentes mencionados.

Respecto al instrumento de las clausuras, los procesos de fiscalización, tanto en la DGI como en el BPS, han avanzado sustancialmente en los últimos años. Este instrumento contribuye a completar la caja de herramientas con que cuentan los organismos recaudadores para asegurarse las contribuciones legales. Por lo tanto, creemos que está en consonancia con la normativa ya vigente para la DGI. Creemos que es un instrumento válido, que se va a usar en forma adecuada, en función de la historia de estos organismos -tanto de la DGI como del BPS-, que han actuado en casos absolutamente comprobados de irregularidades, solicitando la clausura de los emprendimientos.

Básicamente este es el planteo que queríamos trasmitir complementando lo expresado por el Director Baz.

SEÑOR ASTI.- Doy la bienvenida a los habituales visitantes a este Parlamento.

Una de las discusiones que se dio en esta Comisión cuando vino el Directorio del Banco de Previsión Social tiene que ver con las distintas interpretaciones sobre el artículo 2º de este proyecto de ley que extiende lo que prevé el régimen de facilidades a otras categorías, en casos excepcionales y mediante resolución de una mayoría especial del Directorio.

Digo esto para que quede constancia de la opinión del Poder Ejecutivo sobre el artículo 2º en función de lo que dijo el economista Masoller en cuanto a que la situación del país no hace necesario que se haga una extensión generalizada, sino que, por el contrario, esto contradice la cultura de pago en lo que tiene que ver con la regularidad de los pagos de las obligaciones sociales, que se establece desde el Gobierno, en este caso tanto desde el Ministerio de Economía y Finanzas como del de Trabajo y Seguridad Social.

SEÑORA PRESIDENTA.- Obviamente, el proyecto del Poder Ejecutivo difiere sustancialmente del propuesto por el Banco de Previsión Social que preveía la inclusión de todos los deudores.

Me gustaría saber si se cuenta con algún informe jurídico que garantice la constitucionalidad del artículo 2º, que otorga al Banco de Previsión Social una potestad discrecional para dirimir cuáles empresas pueden llegar a quedar amparadas y cuáles no.

Además, quisiera saber si dado que el Banco de Previsión Social, como dijo su Presidente en la sesión pasada, no es clausurista, no usa ese mecanismo y que esta facultad estaba pensada solamente para los comercios de temporada o golondrina -para los que es lógico que se tome alguna medida a fin de sancionar a estas empresas que luego desaparecen-, ¿por qué no está explicitado en el texto -tenemos entendido que originalmente estaba- y por qué se otorga una facultad de dudosa constitucionalidad -cuando se votó esta facultad para la Dirección General Impositiva hicimos una observación similar- si la intención es aplicar este tipo de medidas a comercios que pueden eludir fácilmente su responsabilidad?

SEÑOR BAZ.- Quizás contestando las preguntas que realizó la señora Presidenta, también respondemos las inquietudes del señor Diputado Asti.

Efectivamente, contamos con los informes de nuestra asesoría jurídica de la cual forma parte el doctor Nicoliello, por eso luego vamos a solicitar que haga uso de la palabra para explicar el fundamento en el que nos basamos a efectos de entender que no había ningún tipo de inconstitucionalidad.

Mirado desde un punto de vista estrictamente político, cuando analizamos esto con los compañeros del Ministerio de Economía y Finanzas, observamos que no era lo mismo otorgar una facultad discrecional al Director General de Rentas, que a un Directorio integrado como lo está el del Banco de Previsión Social. Y si a eso le agregamos la condición de que cinco de sus siete miembros deben estar de acuerdo a los efectos de hacer una excepción a este proyecto de ley y otorgar facilidades a otro tipo de empresas que no es el que esta descripto en el universo, creemos que están dadas las garantías en cuanto a que esto va a ser un instrumento válido que se va a usar con responsabilidad, como dijo el economista Masoller.

Se trata de un instrumento. La señora Presidenta planteó su duda en cuanto a por qué se establece este mecanismo. Nosotros entendimos que en función de una cultura de pago que hay en Uruguay y de una situación económica que hoy se vive en el país que eventualmente puede cambiar, es adecuado otorgar este instrumento a quienes recaudan los fondos -Banco de Previsión Social y Dirección General Impositiva- con los que luego se sostienen tanto el accionar del Estado como los beneficios de seguridad social. Por lo tanto, otorgar ese instrumento al Banco de Previsión Social, más allá de que lo use o no, nos pareció que era de estricta responsabilidad, puesto que hoy la situación que describimos es una y mañana puede ser otra. Hoy difícilmente se utilice este mecanismo, pero no sabemos qué puede pasar dentro de unos años. En ese sentido, como se trata de una medida absolutamente constitucional y es una herramienta que puede ser muy importante, nos parece que debe estar en poder del Banco de Previsión Social como está hoy en manos de la Dirección General Impositiva.

SEÑORA PRESIDENTA.- El Director Odizzio del Banco de Previsión Social hizo una observación respecto a la definición de micro y pequeña empresa, porque en Uruguay no existe una definición legal. Me parece que se trata de una omisión del proyecto de ley porque no se remite a ninguna ley porque no existe una definición legal.

SEÑOR NICOLIELLO.- Las preguntas apuntan al ámbito subjetivo de aplicación de este proyecto de ley que está delimitado a asociaciones sin fines de lucro, mico y pequeñas empresas.

Las explicaciones que dieron el economista Masoller y el señor Baz sobre el fundamento de esa norma indican que se trata de resolver una cuestión compleja de estos proyectos de ley, que tiene que ver con la necesidad de regularizar situaciones. Sabemos que la severidad de las sanciones por mora en materia tributaria que se aplican tiene impactos desde el punto de vista social. Por lo tanto, hay que balancear la fiscalidad con el interés social de extender la cobertura y regularizar, pero por otro lado, los sucesivos proyectos de regularización y facilidades que ha habido a lo largo del tiempo, pueden ser criticados en el sentido de que pueden constituirse en un incentivo negativo al cumplimiento de las normas. Entonces, hay que resolver ese dilema que, desde el punto de vista normativo, en este caso ha tratado de solucionarse a partir de la delimitación del ámbito subjetivo de las empresas a las que puede aplicarse este régimen de facilidades y los beneficios resultantes.

Desde luego que surge el problema de la constitucionalidad; obviamente -uno se plantea esa cuestión cuando le presentan este tipo de iniciativas-, recordemos que los principios de constitucionalidad y de igualdad, que están destinados en particular a las personas, podrían extenderse a las empresas, pero no prohíbe cualquier tipo de discriminación sino que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, solo prohíbe la discriminación que no sea razonable. Es decir que se puede legislar para grupos de personas -o, en este caso, para grupos de empresas- en la medida en que exista un fundamento razonable, no arbitrario ni ilícito, para esa distinción.

En este caso, el fundamento está plasmado en la iniciativa del Banco de Previsión Social y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La principal preocupación del Banco de Previsión Social al enviar la información acerca de estas situaciones fue que el proceso de regularización que permitió la ley de 2006 todavía encontraba grandes dificultades en las empresas de reducidas dimensiones económicas, puesto que a pesar de todas las facilidades de reliquidación, pago en cuotas, etcétera, no podían ampararse en ese sistema. De modo que en este proyecto, para no generar una nueva ley de facilidades de alcance general, a los efectos de delimitar el ámbito, se privilegió a esas empresas de reducida dimensión económica o que no tienen fines de lucro y, por ende, su margen de rentabilidad y su posibilidad de pago de cuotas es menor.

En nuestro derecho tributario y de seguridad social existen antecedentes de tratamiento diferencial; es el caso del monotributo, que implica un régimen más beneficioso a empresas de reducida dimensión económica, y no

tengo noticias de que se haya planteado una declaración de inconstitucionalidad de esas normas.

En conclusión, en cuanto a la constitucionalidad, entendemos que hay un fundamento razonable para el tratamiento diferente de estos grupos de empresas, que tienen características comunes desde el punto de vista de su dimensión y posibilidades económicas.

En este punto se plantea otro problema. Una vez definido el ámbito subjetivo de aplicación, hay que tener en cuenta que es cierto que no existen normas legales que definan qué es una micro o una pequeña empresa. Por eso, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 1º del proyecto, se delega en la reglamentación que hará el Poder Ejecutivo el establecimiento del alcance de la norma, o sea, la definición de qué empresas podrán ser consideradas micro o pequeñas empresas. Recordemos que algo similar se hizo en la Ley Nº 18.083, que estableció el monotributo por ley, pero delegó otros aspectos a la reglamentación y en función de ello se aprobaron algunos decretos que establecieron qué empresas estaban comprendidas dentro del concepto general establecido en la ley de reforma tributaria. En este caso se adoptó una solución similar.

Otra de las preguntas refiere al problema de constitucionalidad que puede surgir de la clausura, tal como se establece en el artículo 5º de este proyecto, de acuerdo con el que tratan de equipararse las potestades tributarias del Banco de Previsión Social como sujeto activo tributario con las que ya tiene la Dirección General Impositiva en función de lo establecido por las Leyes Nos. 16.170 y 16.134. Creo que en este caso la constitucionalidad está salvada, en primer lugar, porque el Juez podría resolver en el plazo de tres días y, si así ocurriera, se cerraría la posibilidad de que el Banco de Previsión Social dispusiera la clausura por sí mismo. En segundo término, si el Juez no se pronunciara en esos tres días y el Banco de Previsión Social dispusiera la clausura, también existiría la posibilidad de que hubiera un pronunciamiento judicial en los días subsiguientes lo que, de acuerdo con el proyecto y según está establecido por la DGI, implicaría que esa clausura quedara inmediatamente levantada. Entonces, en tanto la última palabra es del órgano jurisdiccional, entendemos que queda salvado el problema de constitucionalidad que podría plantearse aunque, obviamente, sobre este tema puede haber diferentes opiniones.

Con respecto a este artículo también se preguntó por qué no se limitó a establecimientos de temporada, si está destinado principalmente a esos emprendimientos. La clausura es un instrumento hábil para lograr el cumplimiento de las normas, pero sabemos que es fácil que en los establecimientos de temporada no se cumpla con las normas tributarias y que, cuando llegan las actuaciones administrativas y judiciales, ya terminó la temporada que, en materia turística, es cada vez más variable incluso en cuanto a su duración.

A este respecto, la constitucionalidad que trata de preservarse justificaría que el proyecto no se hubiera limitado a los establecimientos de temporada, porque podría haber otras situaciones y actividades similares, que tuvieran como característica la corta duración temporal y que no fuesen estrictamente lo que en la normativa general se considera como establecimiento de temporada. De modo que en la norma para la DGI y en este proyecto las disposiciones no están delimitadas exclusivamente para los establecimientos de temporada.

Otra de las preguntas apunta a las facultades otorgadas al Directorio por el artículo 2º. Creo que en función del principio de igualdad y de tratamiento similar de situaciones similares debe dejarse abierta una puerta para que, eventualmente, si surgieran situaciones que no hubieran sido previstas en la ley ni en la reglamentación, pero que merecieran un tratamiento similar, por fundamentos similares, pudieran quedar contempladas en la normativa. En ese caso, el Directorio, por una mayoría especial de cinco miembros, podría extender la aplicación de estas normas -como se establece en el proyecto- mediante resolución fundada. No podría tratarse de una decisión totalmente discrecional, sino que debería haber un fundamento para la extensión, que desde luego deberá considerar el principio de igualdad aplicado a otras categorías de empresas, porque no se trata de una facultad que se le otorga al Directorio para resolver casos o planteamientos individuales de empresas. Si se tomara una decisión de ese tipo, el Directorio debería emitir y publicar una resolución de carácter general, fundada sobre las categorías de empresas que no hubieran sido previstas en la ley ni en la reglamentación y estuvieran alcanzadas por este régimen.

SEÑOR ASTI.- Quisiera que quedara constancia en la versión taquigráfica de que cuando hablamos de categorías de empresas podemos establecerlas, entre otros criterios, según la dimensión económica y el rubro en el que realizan su actividad. Se trata de categorías de empresas que se establecen para perder la individualidad.

SEÑOR NICOLIELLO.- Es correcto; la resolución no debería alcanzar a empresas individuales, sino a categorías de empresas, y por fundamentos generales que respeten el espíritu de la ley.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos a la delegación de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas por los aportes realizados.

(Se retiran de Sala los representantes de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas)

—— Tenemos dos opciones: someter a votación el proyecto en el día de hoy o incluirlo en el orden del día de la próxima sesión.

La bancada del Partido Nacional prefiere postergar la votación para la próxima sesión.

Si estamos todos de acuerdo, el proyecto queda incluido como primer punto del orden del día de la próxima sesión.

Se levanta la reunión.